Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества

ЗАЛОИЛО Максим Викторович, старший научный сотрудник отдела теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34

E-mail: theory3@izak.ru

Эффективность и качество нормативных правовых актов предопределяются должным уровнем их проработанности на стадиях проектирования, обсуждения, экспертизы, рассмотрения и принятия, т. е. напрямую зависят от эффективности правотворческих процедур. В связи с этим важное значение имеет изучение вопросов эффективности правотворчества и проблем ее обеспечения с учетом стратегических задач и потребностей Российского государства и общества на современном этапе.

Целью исследования является определение значения инструментов стратегического планирования в обеспечении эффективности правотворчества. Анализируется законодательство о стратегическом планировании на предмет выявления его достоинств и недостатков для целей обеспечения эффективности правотворчества; затрагиваются проблемы разработки стратегии правотворчества, юридического прогнозирования и планирования правотворческой деятельности, научной обоснованности принимаемых нормативных правовых актов.

Автор приходит к выводам: о целесообразности включения норм о стратегии правотворчества (законотворчества), юридических прогнозах разработки вариантов правового регулирования тех или иных общественных отношений, текущих и перспективных планах законопроектных работ всех субъектов права законодательной инициативы в федеральный закон о нормативных правовых актах в Российской Федерации, необходимость принятия которого признается учеными и практиками; дополнении Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» такими новыми документами стратегического планирования, как стратегия правотворчества (законотворчества), юридические прогнозы, планы законопроектных работ, определении в этом Федеральном законе требований, предъявляемых к разработке, основным положениям указанных документов, срокам и порядку их принятия, субъектов, ответственных за их реализацию. Подчеркивается, что стратегическое планирование в правотворческой деятельности с использованием научного потенциала позволит избежать юридических коллизий и самой острой формы их проявления — юридических конфликтов.

Ключевые слова: стратегическое планирование, юридическое прогнозирование, планирование правотворческой деятельности, программа, доктрина, стратегия, концепции развития законодательства, проект нормативного правового акта, правотворчество, эффективность правотворчества.

The Effectiveness of Law-Making through Strategic Planning

M. V. ZALOILO, senior research fellow of the Department of theory of legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: theory3@izak.ru

The effectiveness and quality of normative legal acts depends on a proper level of their drafting, discussion, expertise, consideration and adoption, that is directly depends on the effectiveness of law-making procedures. In this regard, it is important to study effectiveness of law-making and problems of its maintenance taking into account the strategic objectives and needs of the Russian state and society at the present stage.

The purpose of this article is determination of the significance of strategic planning tools in providing the effectiveness of law-making. The author analyzes the legislation on strategic planning

for determination of its advantages and disadvantages for the purpose of ensuring the effectiveness of law-making; examines the issues of drafting of a strategy of law-making, legal forecasting and planning of legislative activity, the scientific justification of the normative legal acts.

The author formulates the following conclusions. It is advisable to include rules on the strategy of law-making, the legal forecasts of the development of legal regulation of social relations, current and future plans of legislative work of all subjects of legislative initiative into the Federal law "On normative legal acts in the Russian Federation", the necessity of which is recognized by scientists and practitioners. Also it is necessary: to supplement the Federal law "On strategic planning in the Russian Federation" with new strategic planning documents — the strategy of law-making, the legal forecasts, plans of legislative work; to provide in this Federal law the requirements of the drafting of these documents, the main provisions of these documents, the terms and the procedure of their adoption, entities responsible for their implementation. It is emphasized that strategic planning in law-making using a scientific potential will allow to avoid legal collisions and their most acute form — the legal conflict.

Keywords: strategic planning, legal forecasting, planning of the law-making activity, program, doctrine, strategy, concepts of development of legislation, draft regulatory legal act, law-making, effectiveness of law-making.

DOI: 10.12737/art_2018_4_5

Изучение эффективности в праве в российской юридической науке имеет многолетнюю историю¹. В об-

¹ См., например: *Лебедев М. П.* Об эффективности воздействия социалистического права на общественные отношения // Советское государство и право. 1963. № 1; *Пашков А. С., Чечот Д. М.* Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. № 8; *Самощенко И. С., Никитинский В. И.* О понятии эффективности правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Вып. 18. С. 3—19; *Самощенко И. С., Никитинский В. И., Венгеров А. Б.* Об основах методологии и методики изучения эффективности действия правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. 1971. Вып. 25. С. 3—40; *Эффективность правовых норм.* М., 1980; *Радченко В. И., Иванюк О. А., Плюгина И. В., Цирин А. М., Чернобель Г. Т.* Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8; *Хабриева Т. Я.* Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии. М., 2009; *Эффективность законодательства в экономической сфере* / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2010; *Глазкова М. Е., Нанба С. Б.* Оценка эффективности действия нормативных правовых актов: современные подходы // Журнал российского права. 2011. № 9; Эффек-

тивностью в праве (эффективностью права, правового регулирования, норм права, закона, законодательства и т. д.) понимается «отношение между фактически достигнутым, действительным результатом и той целью, для достижения которой были приняты соответствующие правовые нормы»².

Эффективность правотворчества может оцениваться с позиций целевого, процедурного, экономического и социального подходов. Целевой подход предполагает анализ соотношения между целями правотворчества и реально полученными результатами (издание нормативного правового акта). Процедурный подход ориентируется на изучение эффективности правотворческих процедур, их оптимального количества и минимальных издержек, связанных с ними. В аспекте экономического подхода эффективность правотворчества подразумевает его экономичность, рациональное использование средств на правотворческий процесс на федеральном, ре-

тивность законодательства: вопросы теории и практика: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцев. М., 2015.

² См.: *Самощенко И. С., Никитинский В. И.* Указ. соч.; *Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики* / под ред. Н. Н. Черногора. М., 2010. С. 10.

гиональном и муниципальном уровнях. С позиций социального подхода эффективность правотворчества рассматривается исходя из анализа реальных социальных изменений, обусловленных деятельностью федерального, регионального или муниципального правотворческого органа.

Для обеспечения эффективности правотворчества важное значение имеет использование инструментов стратегического планирования, в частности, нашедших отражение в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон о стратегическом планировании). Деятельность участников стратегического планирования позволяет реагировать на современные и, что немало важно, будущие вызовы, основываясь на анализе текущей обстановки, предвидении и прогнозах ее изменения, определяя цели и наиболее эффективные средства их достижения. Последними нередко выступают нормативно-правовые средства, что неизбежно влияет на динамику российского законодательства, так или иначе программируя направления его развития в зависимости от состояния ситуации в обществе.

В условиях постоянных изменений и разноректорности развития законодательства особую ценность приобретает целеустремленность стратегии правотворчества в соответствии с потребностями решения долгосрочных задач в различных сферах³. Развитие законодательства только в свете правильно избранных устойчивых целей и целевых установок способствует наиболее полноценному раскрытию его регулятивного потенциала⁴.

Должные общественные отношения находят отражение в юридической форме (например, в предмете правового регулирования нормативного правового акта), а проектируемые общественные отношения — в правовых моделях, к которым можно отнести, в частности, документы стратегического планирования⁵.

В Законе о стратегическом планировании выделяются различные виды документов стратегического характера на федеральном уровне, уровне субъектов РФ, муниципальном уровне в зависимости от деятельности прогнозирования, целеполагания, планирования и программирования. Речь идет о строго определенных видах стратегий, прогнозов, программ и планов, разрабатываемых в сфере социально-экономического, научно-технологического, пространственного развития, национальной безопасности, а также в бюджетной сфере.

В результате изучения законодательства о стратегическом планировании были выявлены его недостатки, оказывающие негативное влияние на эффективность правотворчества и правового регулирования. Во-первых, отсутствует легальное общее определение доктрин, программ, стратегий и планов как правовых актов программно-стратегического свойства, безотносительно к какой-либо сфере жизнедеятельности. За рамками правового регулирования остаются концепции.

Во-вторых, существует неопределенность в отношении юридической природы этих документов. Т. Я. Хабриева сравнивает эти документы с международными актами «мягкого» права, признавая, что они «оказы-

³ В связи с этим см.: Стратегии правового развития России / под ред. О. Ю. Рыбакова. 2-е изд. М., 2015.

⁴ Подробнее см.: Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодатель-

ства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 19—38.

⁵ См.: Правовые модели и реальность / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М., 2014. С. 12—13.

вают влияние на политические институты», и отмечая, что «их нельзя отнести к юридически обязательным источникам права»⁶. Справедливо утверждение Н. А. Власенко о неприемлемости оценки правовой природы таких документов «исходя из формы акта, которым они принимаются (утверждаются)»⁷. Следует признать, что зачастую во многих программно-стратегических актах «теряется» правовой элемент и отсутствуют правовые средства реализации намеченных целей и задач.

В-третьих, механизм ответственности за нарушение положений документов стратегического планирования не урегулирован на должном уровне. В то же время вопрос об ответственности связан с определением нормативности или, наоборот, ненормативности этих документов.

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что документы стратегического планирования проецируют разработку нормативных правовых актов, нередко предопределяют правотворческую политику страны⁸, а повышение эффективности правотворчества связано с имеющимися проблемами необеспеченности проводимых реформ должной нормативно-правовой регуляцией, когда правотворческая деятельность нередко идет вне руслу социально-экономического развития или выступает подчас в виде лишь оформительской, регламентирующей то, что предрешено в документах стратегического планирования⁹.

⁶ Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства. С. 22.

⁷ Власенко Н. А. Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 49.

⁸ В связи с этим см.: Рыбаков О. Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 71—78.

⁹ См.: Залоило М. В. Проблемы обеспечения качества закона // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 154—155.

Взаимосвязь и взаимообусловленность стратегического планирования в сферах социально-экономического, научно-технологического, пространственного развития, национальной безопасности, а также в бюджетной сфере и правотворчестве, осуществляемого на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, диктует необходимость достижения определенности в рассмотренных вопросах. Представляется, что эти проблемы могут найти разрешение либо при внесении изменений в Закон о стратегическом планировании, определяющих юридическую природу, характер и статус документов стратегического планирования, либо при принятии федерального закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации путем однозначного закрепления в нем нормативного или, наоборот, ненормативного характера программно-стратегических правовых актов, их иерархии и соотношения, базовых требований к их разработке, четкого механизма контроля и ответственности за их реализацию, что позволит обеспечить соразмерность развития правового регулирования с уровнем социально-экономического развития страны¹⁰. Определенные шаги в этом направлении сделаны в инициативном проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (далее — законопроект ИЗиСП о нормативных правовых актах)¹¹, ст. 10 которого посвящена программным правовым документам. В статье, в частности, закреплено, что программный правовой документ не является нормативным в отличие от акта, которым он утвержден; использование программных право-

¹⁰ См.: Залоило М. В. Указ. соч. С. 155.

¹¹ См.: Нормативные правовые акты (инициативный проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»). М., 2018.

вых документов требует принятия законов и подзаконных нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию этих документов.

Одним из пробелов правового регулирования Закона о стратегическом планировании является отсутствие в нем таких документов стратегического планирования в области правового развития страны, как стратегии правотворчества, юридические прогнозы и планы законопроектной деятельности.

Согласимся с В. М. Барановым, который полагает существенным недостатком отсутствие в ст. 11 Закона о стратегическом планировании стратегии законотворчества среди актов, разрабатываемых на федеральном уровне. Нет упоминания о подобного рода документах стратегического планирования и применительно к региональному и муниципальному уровню¹². По мнению ученого, стратегия законотворчества, которую следует включить в число документов стратегического планирования, должна иметь нормативный характер, это должен быть единый документ, на основе которого целесообразно формирование отраслевых документов стратегического планирования (по отраслям законодательства). Субъектом ее формирования должно быть Федеральное Собрание, утверждать стратегию, как считает В. М. Баранов, надлежит Президенту РФ. Средством повышения эффективности стратегии должна стать «адекватная и реально работающая система юридической ответственности за качество принятых правотворческих актов»¹³. Кроме того, по нашему мнению, стратегии правотворчества (законотворчества) должны разрабатываться и на региональном уровне, а на осно-

ве общих стратегий правотворчества субъектов РФ могут разрабатываться отраслевые стратегии регионального правотворчества.

По мнению О. А. Гаврилова, эффективная стратегия правотворчества («система взаимосвязанных и взаимозависимых мер, направлений развития правовых институтов и отраслей, планов, прогнозов, направленных на гармоничный и планомерный процесс законотворчества на базе учета всех политических и экономических факторов») должна опираться на «получение и использование прежде всего долгосрочных юридических и социальных прогнозов»¹⁴.

Однако в настоящее время в стране отсутствует четкая увязка юридического прогнозирования с основными направлениями стратегического планирования осуществления государственной социально-экономической политики. Вместе с тем учет прогнозов в правотворчестве задает его высокий стандарт, позволяющий определить уровень и оценить эффективность правотворческой деятельности в соответствии с наличествующими потребностями социально-экономического развития.

Социальная потребность в юридическом прогнозировании объясняется все более активной правотворческой деятельностью органов государственной власти, эффективность которой в значительной степени определяется итогами прогнозирования, основанного на анализе и мониторинге процессов правотворчества и правоприменения и ориентированного на определение круга общественных отношений, нуждающихся в правовом регулировании в будущем¹⁵.

¹⁴ Гаврилов О. А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М., 1993. С. 27.

¹⁵ См. об этом: Власенко Н. А., Залочило М. В. Состояние законодательства, уровень законодательной культуры и стандартизация законотворчества // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 86.

¹² См.: Баранов В. М. Стратегия законотворчества современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 34.

¹³ Там же. С. 34, 40—41.

Важность прогнозирования была осознана в российской правовой действительности еще в начале 1990-х гг.: «Первые регламенты Государственной Думы прямо обязывали субъектов законодательной инициативы составлять прогнозы эффективности проектов федеральных законов и представлять такие прогнозы вместе с законопроектами, выносимыми на рассмотрение Государственной Думой. Однако это положение регламентов так и не было исполнено надлежащим образом»¹⁶.

Законы о нормативных правовых актах ряда субъектов РФ¹⁷ предусматривают необходимость проведения прогнозных разработок при проектировании нормативного правового акта. Обобщая соответствующие нормы законов ряда субъектов РФ о нормативных правовых актах, можно сделать вывод, что основными задачами прогнозирования в правотворчестве являются: определение тенденций, путей и форм дальнейшего развития законодательства субъекта РФ; выявление общественных потребностей и сфер общественных отношений, требующих правового регулирования нормативными правовыми акта-

ми субъекта РФ; поиск наиболее эффективных и перспективных форм и методов правового регулирования; определение наиболее целесообразной очередности подготовки проектов нормативных правовых актов субъекта РФ. Объектами прогнозирования в правотворческой деятельности в законах о нормативных правовых актах субъектов РФ называются: общие закономерности развития системы федерального законодательства и законодательства субъекта РФ; тенденции развития отдельных отраслей законодательства, правовых институтов; тенденции и перспективы действия отдельных нормативных правовых актов субъекта РФ и отдельных правовых норм (см., например, ст. 14 Закона Республики Алтай от 5 марта 2008 г. № 18-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Алтай»). Прогнозирование правотворческой деятельности осуществляется с привлечением научных организаций, ученых и специалистов (см., например, ст. 13 Закона Республики Хакасия от 11 марта 2015 г. № 18-ЗРХ «О нормативных правовых актах Республики Хакасия»).

Нормы о юридическом прогнозировании содержит и законопроект ИЖиСП о нормативных правовых актах (ст. 25). В юридической литературе высказываются предложения о внесении каждого значимого законопроекта в законодательный орган с приложением материалов прогнозирования, поскольку «в отличие от пояснительных записок, прилагаемых к законопроектам и отражающих безальтернативную точку зрения их авторов, прогноз содержит анализ различных вариантов законодательного решения проблемы и обосновывает вероятную эффективность каждого варианта»¹⁸. Однако необходимость прогностических оценок правотворческих решений на

¹⁶ Социология права / под ред. В. М. Сырых. 3-е изд. М., 2004.

¹⁷ Законы субъектов РФ в этой сфере имеют различные наименования: «О нормативных правовых актах», «О нормативных и иных правовых актах», «О правотворчестве и нормативных правовых актах», «О нормативных правовых актах органов государственной власти», «О правовых актах органов государственной власти», «О правовых актах, принимаемых органами государственной власти и их структурными подразделениями», «О нормотворческой деятельности, нормативных правовых актах и иных правовых актах органов государственной власти». Для целей настоящего исследования условимся именовать эти многочисленные законодательные акты, имеющие в целом схожие предмет и цели правового регулирования, законами о нормативных правовых актах.

¹⁸ Радченко В. И., Иванюк О. А., Плюгина И. В., Цирин А. М., Чернобель Г. Т. Указ. соч. С. 4—5.

федеральном уровне до сих пор не урегулирована.

В соответствии с Положением о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации», и Регламентом Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260, законопроектная деятельность Правительства РФ осуществляется в соответствии с планом законопроектной деятельности. План законопроектной деятельности Правительства РФ утверждается на очередной год, т. е. речь идет о текущем плане. Вместе с тем следует иметь в виду, что именно перспективному (на длительный срок) планированию отводится «ведущая роль в системе планирования законодательной деятельности... Перспективное планирование отражает долгосрочные цели, проецирует реализацию основных правовых задач и сосредоточено на стратегическом правовом результате... По существу оно задает параметры развития законодательства, которые находят отражение в планах текущей законодательной деятельности»¹⁹.

Современная практика планирования законопроектных работ, которое сводится лишь к установлению перечня и сроков подготовки законопроектов, приводит к тому, что, по выражению Ю. А. Тихомирова, «законы нередко служат запоздалым оформлением принятых решений, а не мощным средством опережающего воздействия на общественные процессы»²⁰.

¹⁹ Абрамова А. И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 42—43.

²⁰ Тихомиров Ю. А. Методология анализа и оценки рисков в законодательной дея-

Разработка планов законопроектных работ законодательными (представительными) органами государственной власти субъекта РФ предусмотрена п. 6 ст. 23 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Планирование правотворческой деятельности субъектов РФ предусматривается законами о нормативных правовых актах соответствующих субъектов РФ, где, как правило, закрепляются положения о текущем (на срок до одного года) и перспективном (на срок до двух — пяти лет) планировании. При этом в перспективных планах правотворческой деятельности определяются направления развития правового регулирования, намечаются мероприятия по кодификации и иным формам систематизации нормативных правовых актов (см., например, ст. 23 Закона Республики Адыгея от 9 октября 1998 г. № 92 «О нормативных и иных правовых актах»). Более того, Закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» предусматривает составление краткосрочных (на один год), среднесрочных (на два — три года) и долгосрочных (на пять — семь лет) планов подготовки проектов нормативных правовых актов края.

Осуществляется увязка планов правотворческой деятельности субъектов РФ с программно-стратегическими актами субъектов РФ (концепциями, программами социально-экономического развития региона) (см., например, ст. 14 Закона Республики Марий Эл от 6 марта 2008 г. № 5-З «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл»). На необходимость «обеспече-

тельности // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 49.

ния скоординированности планирования законодательной деятельности с планированием экономического и социального развития страны» обращает внимание А. И. Абрамова: «Практическая реализация таких мер предполагает системное отражение в плане законопроектных работ перемен социально-экономического, идеологического, психологического характера, требующих введения новых правил законодательного регулирования... Необходимой признается синхронизация плана законодательной деятельности с документами программно-целевого назначения по срокам»²¹.

Законодательство не может развиваться без четкой и обоснованной стратегической основы, «стратегическое планирование правотворческой деятельности выступает неотъемлемым элементом системы государственного стратегического планирования в России, придает правотворческой деятельности необходимую целенаправленность и предметность, обозначает для правотворческих органов ориентиры, закрепляет желаемые результаты, делает обозримым правовое развитие в течение определенного периода, обеспечивает стройность и внутреннюю согласованность непосредственно системы права»²². Тем не менее надлежит констатировать, что на федеральном уровне отсутствуют нормативно закрепленное требование о среднесрочном и долгосрочном планировании законопроектных работ всех субъектов права законодательной инициативы, а также требование о текущем планировании законопроектных работ всех субъектов права законодательной инициативы, за исключением Правительства РФ. Хотя, например, в Государственную Думу текущего (седьмого) созыва по

состоянию на 25 декабря 2017 г. были внесены (перешли из предыдущих созывов): Президентом РФ — 85, Советом Федерации Федерального Собрания РФ — 2, членами Совета Федерации — 421, депутатами Государственной Думы — 1887, Правительством РФ — 664, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ — 774, Верховным Судом РФ — 19 законопроектов²³, т. е. иными, помимо Правительства РФ, субъектами права законодательной инициативы было внесено в пять раз больше законопроектов по сравнению с числом «правительственных» законопроектов.

Планирование правотворческой деятельности предусмотрено гл. 4 законопроекта ИЗиСП о нормативных правовых актах, но не в обязательном порядке: ст. 24 гласит, что «планирование правотворческой деятельности *может быть* представлено текущими и перспективными планами подготовки проектов нормативных правовых актов» (курсив мой. — М. З.).

Очевидно, что включения соответствующих норм (о стратегии правотворчества (законотворчества), юридических прогнозах разработки вариантов правового регулирования тех или иных общественных отношений, текущих, среднесрочных и долгосрочных планах законопроектных работ всех субъектов права законодательной инициативы) в федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», необходимость принятия которого давно назрела, недостаточно. Помимо этого, требуется закрепление в Законе о стратегическом планировании в числе документов стратегического планирования стратегии правотворчества (законотворче-

²¹ Абрамова А. И. Указ. соч. С. 48.

²² Никчемная Е. А. Право как средство государственного стратегического планирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 142—161.

²³ Информация по субъектам права законодательной инициативы о прохождении законопроектов и законов в Государственной Думе текущего созыва. URL: http://sozd.parlament.gov.ru/oz_info_spzi/spzi_list.

ства) (федерального и регионального уровня), планов законопроектных работ, юридических прогнозов, определение требований, предъявляемых к их разработке, основных положений названных документов, сроков и порядка их принятия, субъектов, ответственных за их реализацию.

Преодолеть разрыв между правотворчеством и наукой, должным образом обосновать необходимость принятия правотворческих решений призваны научные концепции развития законодательства — формы выражения интеллектуальных правовых моделей, которые с позиций доктрины позволяют оценить состояние и предвидеть динамику и перспективы развития законодательства, максимальным образом учитывая факторы, которые на него воздействуют. Нашедшие отражение в научных концепциях модели отвечают не только задачам текущего периода, но и стратегическим задачам повышения эффективности правового регулирования²⁴. В связи с этим особую важность приобретают Концепции развития российского законодательства, разрабатываемые Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ с 1994 г.²⁵

²⁴ См.: Тихомиров Ю. А. Общая концепция развития российского законодательства // Журнал российского права. 1999. № 1. С. 14; Власенко Н. А., Залоило М. В. Развитие правотворческой научной школы // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 24—35; Власенко Н. А., Залоило М. В. Научная школа правотворчества: от разработки юридической техники к современным юридическим технологиям // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 5. С. 734—745.

²⁵ См.: Концепции развития российского законодательства / под ред. Л. А. Окунькова, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 1994; Правовая реформа: Концепции развития российского законодательства / под ред. Л. А. Окунькова, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 1995; Концепции развития российского законодатель-

ства Института выступают инструментами познания и прогностических правовых оценок, способствующих предупреждению возможных негативных последствий системных проблем юридического, социально-экономического, политического характера, предлагают ориентиры в проектировании нормативных правовых актов с учетом возможностей предвидения и преодоления рисков (правовых, политических, экономических, социальных, экологических и др.) и необходимости сохранения целостности и устойчивости правового пространства в условиях его непрерывной модернизации.

Таким образом, обеспечению эффективности правотворчества будет способствовать его концептуальное обоснование, научное юридическое прогнозирование. Концептуализация научного юридического знания является залогом повышения эффективности стратегического планирования развития правовой системы²⁶. При этом совершенно справедливо замечание Ю. А. Тихомирова о необходимости «преодолевать

ства / редкол.: Л. А. Окуньков, Ю. А. Тихомиров, Ю. П. Орловский. 3-е изд. М., 1998; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010; Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2014; Научные концепции развития российского законодательства. 7-е изд. / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2015.

²⁶ В литературе указывается на необходимость формирования научной основы государственного стратегического планирования. См.: Черногор Н. Н., Давыдова Н. Ю. Правовые проблемы институционализации государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Государственное управление в XXI веке. Секция 9. Современная практика правового регулирования управленческих отношений. М., 2016. С. 47.

некоторый разрыв между научными концепциями законодательства и стратегиями и концепциями социально-экономического и научно-технологического развития страны и регионов... Правовое обеспечение должно быть органической частью стратегических и тактических решений»²⁷.

Стратегическое планирование, использование научного потенциала в правотворческой деятельности, обеспечивая высокое качество закона и подзаконных нормативных правовых актов, позволит избежать юридических коллизий и самой острой их формы — юридических конфликтов²⁸.

²⁷ Научные концепции развития российского законодательства. С. 537.

²⁸ См.: Юридический конфликт: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2017. С. 151.

Библиографический список

Абрамова А. И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности // Журнал российского права. 2012. № 3.

Баранов В. М. Стратегия законотворчества современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации // Юридическая техника. 2015. № 9.

Власенко Н. А. Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал российского права. 2013. № 8.

Власенко Н. А., Залоило М. В. Состояние законодательства, уровень законодательной культуры и стандартизация законотворчества // Юридическая техника. 2016. № 10.

Власенко Н. А., Залоило М. В. Научная школа правотворчества: от разработки юридической техники к современным юридическим технологиям // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 5.

Власенко Н. А., Залоило М. В. Развитие правотворческой научной школы // Журнал российского права. 2015. № 9.

Гаврилов О. А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М., 1993.

Глазкова М. Е., Нанба С. Б. Оценка эффективности действия нормативных правовых актов: современные подходы // Журнал российского права. 2011. № 9.

Залоило М. В. Проблемы обеспечения качества закона // Журнал российского права. 2017. № 1.

Информация по субъектам права законодательной инициативы о прохождении законопроектов и законов в Государственной Думе текущего созыва. URL: http://sozd.parlament.gov.ru/oz_info_spzi/spzi_list.

Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2014.

Концепции развития российского законодательства / под ред. Л. А. Окунькова, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 1994.

Концепции развития российского законодательства / редкол.: Л. А. Окуньков, Ю. А. Тихомиров, Ю. П. Орловский. 3-е изд. М., 1998.

Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004.

Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010.

Лебедев М. П. Об эффективности воздействия социалистического права на общественные отношения // Советское государство и право. 1963. № 1.

Научные концепции развития российского законодательства. 7-е изд. / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2015.

Никчемная Е. А. Право как средство государственного стратегического планирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

Нормативные правовые акты (инициативный проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»). М., 2018.

Пашков А. С., Чечот Д. М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. № 8.

Правовая реформа: Концепции развития российского законодательства / под ред. Л. А. Окунькова, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 1995.

Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / под ред. Н. Н. Черногора. М., 2010.

Правовые модели и реальность / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М., 2014.

Радченко В. И., Иванюк О. А., Плюгина И. В., Цирин А. М., Чернобель Г. Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8.

Рыбаков О. Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки // Журнал российского права. 2002. № 3.

Самощенко И. С., Никитинский В. И., Венгеров А. Б. Об основах методологии и методики изучения эффективности действия правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. 1971. Вып. 25.

Самощенко И. С., Никитинский В. И. О понятии эффективности правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Вып. 18.

Социология права / под ред. В. М. Сырых. 3-е изд. М., 2004.

Стратегии правового развития России / под ред. О. Ю. Рыбакова. 2-е изд. М., 2015.

Тихомиров Ю. А. Методология анализа и оценки рисков в законодательной деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9.

Тихомиров Ю. А. Общая концепция развития российского законодательства // Журнал российского права. 1999. № 1.

Хабриева Т. Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии. М., 2009.

Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010.

Черногор Н. Н., Давыдова Н. Ю. Правовые проблемы институционализации государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Государственное управление в XXI веке. Секция 9. Современная практика правового регулирования управленческих отношений. М., 2016.

Эффективность законодательства в экономической сфере / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2010.

Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцева. М., 2015.

Эффективность правовых норм. М., 1980.

Юридический конфликт: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2017.